

# L'évolution du droit de l'environnement face aux contraintes des gestionnaires des forêts et des espaces naturels méditerranéens publics et privés

*par Françoise ASTIER \**

«Mesdames, Messieurs,

Mon intervention, si vous le permettez, sera un peu différente de celle qui apparaît dans le résumé qui vous a été distribué.

Cette modification est due d'une part au contenu de l'intervention précédente et d'autre part au débat amorcé.

En outre, je tiens à préciser que l'intitulé de cette intervention couvre des domaines très vastes et, dans le laps de temps qui m'est imparti, elle ne pourra être que schématique.

Lorsque l'association Forêt méditerranéenne m'a demandé d'intervenir sur le thème «L'évolution du droit de l'environnement face aux contraintes des gestionnaires des forêts et des espaces naturels méditerranéens publics et privés», ma première réaction a été la perplexité.

Perplexité due au fait que traiter du Droit de l'environnement c'est évoquer un droit qui n'existe pas en tant que tel.

En effet, le Droit de l'environnement est un droit de super-

position. C'est un droit qui emprunte à plusieurs branches du droit : droit public et droit privé, et à l'intérieur de chacune de ces branches, au droit des collectivités locales, au droit de l'urbanisme, au droit rural, au droit forestier, au droit civil, au droit pénal...

Il subit l'influence du droit international et évidemment du droit communautaire. De par ses «emprunts», c'est un droit en constante mutation. Il suffit qu'un texte, quel qu'il soit, affecte un des éléments précités pour que le droit de l'environnement soit aussitôt modifié.

Il faut souligner également qu'il n'existe aucune définition juridique de l'environnement. Il convient donc de préciser ce que l'on entend par environnement. Je me bornerai à utiliser la définition donnée par la Communauté Européenne à savoir : «c'est l'ensemble des éléments qui, dans la complexité de leurs relations, constituent le cadre, le milieu et les conditions de vie de l'homme tels qu'ils sont ou tels qu'ils sont ressentis».

Cette difficulté voire cette impossibilité à cerner ce qu'est exactement le Droit de l'environnement est dû au fait qu'un choix clair n'a pas été fait quant à la place de la politique environnementale et donc du Droit de l'environnement par rapport aux autres politiques publiques.

---

\* Maître de conférence à l'Université de la Méditerranée - Palais du Pharo - Bd Charles Livon 13007 Marseille  
*Date de l'intervention : 5 juin 1997*

La politique de l'environnement doit-elle être une politique globale, une politique d'intégration impliquant que les autres politiques ne sont que des politiques d'accompagnement ou bien doit-elle être une politique d'accompagnement d'autres politiques comme celle de l'urbanisme ou celle de l'aménagement du territoire?

Tant que ce débat ne sera pas tranché, le Droit de l'environnement «se cherchera».

C'est également un droit où le déficit démocratique est important. Certes existent l'enquête publique (obligatoire) et le référendum communal (facultatif). Mais la population ne détient aucun pouvoir de décision.

Retracer l'évolution d'un droit qui n'est pas défini juridiquement dépend également de ce que l'on entend par évolution.

En effet, suivant que l'on est partisan de la décentralisation ou que l'on prône le retour au centralisme ou un renforcement de la déconcentration, l'analyse est plus ou moins différente.

Dans le premier cas, l'évolution est négative et il faut plutôt évoquer la régression du droit de l'environnement. En effet, le droit de l'environnement est toujours un droit étatique malgré les transferts de compétences. La multiplication des textes remet en cause l'autonomie des communes et des départements. En revanche, dans le second cas, l'évolution est positive et ce concept peut être utilisé dans son sens traditionnel.

Quant aux contraintes des gestionnaires, celles-ci sont nombreuses :

- Les gestionnaires doivent préserver les forêts et les espaces naturels, c'est-à-dire d'une part empêcher toute dégradation, toute atteinte, toute destruction ce qui implique le cas échéant l'aménagement et la réglementation par rapport aux usagers pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'accès aux forêts et aux espaces naturels et d'autre part réparer toute atteinte que celle-ci soit le fait de l'homme ou de la nature.

- Les gestionnaires doivent concilier ce double impératif avec le développement d'un sentiment de droit à l'environnement qui s'intensifie au sein de la population comme l'atteste l'existence d'associations de défense de l'environnement et des impératifs économiques comme le développement du tourisme et l'implantation de certains types d'entreprises autour ou à proximité de forêts et d'espaces naturels.

Ces préalables étant posés, je vais tenter d'apporter des éléments plus précis quant au contenu de mon intervention.

L'accroissement des contraintes pesant sur les gestionnaires résultant de l'évolution du droit «de l'environnement trouve son origine dans la démultiplication de l'«arsenal» législatif, celui-ci s'étant intensifié depuis une vingtaine d'années.

Au terme de son examen, il est loisible de constater que l'évolution du droit de l'environnement a développé deux séries de contraintes : la première qui s'impose à tous les gestionnaires de l'environnement, la seconde qui concerne plus particulièrement les forêts et les espaces naturels.

# 1- Les normes s'imposant à tous les gestionnaires de l'environnement

## 1-1- Le premier texte fondamental est la loi relative à la protection de la nature (1976)

Elle énonce l'obligation de prendre en compte l'environnement à l'occasion de toute action ou décision publique ou privée risquant d'avoir un impact sur l'environnement.

Dès lors, l'étude d'impact est obligatoire.

Elle résulte sur le plan législatif et réglementaire d'une transposition du droit communautaire.

Cette étude est imposée en fonction de l'importance de l'incidence sur l'environnement, de la dimension des ouvrages et d'un seuil financier. Elle est obligatoire par exemple pour les défrichements et les remembrements.

Un décret de 1993 précise qu'elle analyse les effets *«directs et indirects, temporaires ou permanents... et en particulier sur la faune et la flore, les sites et les paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et le cas échéant sur la commodité de voisinage (bruits, vibrations) ou sur l'hygiène, la sécurité ou la salubrité publique»*.

L'analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement mentionne les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation.

Elle indique surtout les moyens qui vont être utilisés pour supprimer, limiter et éventuellement compenser les atteintes à l'environnement.

Lorsqu'elle n'est pas obligatoire, elle donne lieu à élaboration soit d'une mini-notice d'impact soit d'une notice d'impact.

La mini-notice d'impact concerne notamment les travaux publics et privés et les projets d'aménagement.

La notice d'impact allège la liste des travaux soumis à étude d'impact et fait donc échapper certaines activités au droit commun. C'est un rapport succinct indiquant dans quelle mesure un projet respecte l'environnement.

La notice doit préciser les incidences éventuelles du projet sur l'environnement et les conditions dans lesquelles l'opération projetée satisfait aux préoccupations d'environnement. Ses conditions de publicité sont identiques à celles relatives à l'étude d'impact.

Mais :

Si l'opération considérée est soumise à enquête publique, l'étude d'impact fait partie du dossier soumis à enquête. Le public peut en prendre connaissance avant la réalisation de l'opération... mais les limites sont celles inhérentes à la procédure d'enquête publique.

Quand l'enquête publique n'existe pas, la publicité de l'étude d'impact n'est en fait que postérieure à la prise de décision. Celle-ci doit mentionner l'étude d'impact et le public peut en demander communication. Cette publicité pourtant insuffisante n'est pas assurée pour les notices d'impact. La loi du 17 juillet 1978 s'applique. Mais cette dernière ne peut pas mettre un terme à certaines pratiques administratives car dans le cadre de cette loi, seuls des avis sont rendus.

Un recours peut être formé auprès du Ministère de l'Environnement.

Un bilan contentieux a déjà été élaboré marquant les limites de l'efficacité de ces documents :

- \* le contrôle du respect des préoccupations environnementales est limité à l'erreur manifeste d'appréciation et à la proportionnalité,

- \* lorsque le sursis à exécution n'est pas demandé (ou n'est pas accordé), l'annulation peut intervenir 3 à 4 ans après la réalisation de la décision : il est donc difficile de réparer les dégâts à l'encontre de la nature, des écosystèmes et des milieux de vie. ...

A ce bilan, il convient d'ajouter :

- \* la lenteur des juridictions,
- \* l'absence de formation des magistrats aux problèmes d'environnement,
- \* pendant la durée de l'enquête publique, les gestionnaires sont consultés. A aucun moment, une quelconque co-décision intervient.

Cette loi a complété ou modifié un ensemble de textes préexistants et dont on ne peut l'isoler.

Tel est le cas notamment de la législation relative aux Parcs naturels qu'ils soient nationaux ou régionaux.

L'article 1er de la loi du 22/07/1960 dispose que *«tout le territoire de tout ou partie d'une ou plusieurs communes peut être classé par décret en Conseil d'Etat en Parc naturel lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et en général d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution. Le territoire ainsi délimité peut s'étendre au domaine public maritime»*.

Le directeur du Parc national détient d'importants pouvoirs de police pour assurer cette préservation. Les élus locaux doivent recevoir communication 8 jours au moins avant leur application, les actes de police du directeur : les gestionnaires sont donc simplement informés.

ex : Port-Cros : parc insulaire et sous-marin en Méditerranée (700 ha terrestres, 1800 nautiques, îles de Port-Cros et de Porquerolles au large des côtes du Var).

En ce qui concerne les parcs naturels régionaux, il faut concilier développement local et protection du milieu. Une charte constitutive est élaborée. Elle s'impose aux documents d'urbanisme en terme de compatibilité et prévoit le mode de gestion du Parc. Les pouvoirs de police du directeur

du Parc régional sont faibles, même si le Parc naturel régional peut recruter un ou plusieurs garde-champêtres.

En outre, cette autorité administrative se trouve parfois confrontée à un contre-pouvoir à savoir l'existence d'associations.

ex : Camargue : 85 000 ha, delta du Rhône, marais, étangs, plages ; Corse : 250 000 ha, montagne ; Luberon.

## 1-2 - Les contraintes imposées par les textes relatifs aux espaces naturels sensibles

Cette loi traduit, malgré l'implication des départements, la présence étatique par des règles de compatibilité.

La région P.A.C.A. s'est illustrée dans ce domaine. En effet, c'est un décret du 26 juin 1959 qui instaure la procédure des «périmètres sensibles» : un seul est créé, il concerne le littoral P.A.C.A. Par un décret du 07/07/1977, ce périmètre est élargi dans le Var, les Bouches-du-Rhône et l'Hérault.

Le code de l'urbanisme dispose que : *«afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels... le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non»*.

Ces espaces doivent être compatibles avec les schémas directeurs, les cartes intercommunales, l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, la loi Montagne et la loi Littoral.

Les gestionnaires sont donc contraints d'appliquer ces normes.

Le département dispose d'un droit de préemption, d'acquisition ou d'expropriation des espaces naturels. Il doit les entretenir et procéder à leur aménagement en vue d'une ouverture au public, participer à des aménagements ou entretiens de terrains que ces terrains appartiennent à des personnes publiques ou privées.

N.B. : la définition de la politique départementale dépend fortement des marchandages inévitables que supposent toute négociation en matière d'utilisation des sols. Par exemple, il appartient à la compétence communale de déterminer les conditions permettant l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages.

S'il n'existe pas de P.O.S., le préfet peut fixer par arrêté et après avis des conseils municipaux concernés «la liste des bois, parcs et forêts dont il juge la préservation nécessaire».

## 1-3 - La protection de la faune et de la flore, éléments traditionnels du droit de l'environnement, impose également des contraintes à ces gestionnaires

Elle nécessite la réglementation des activités économiques. Des limitations sont imposées : par exemple, il n'y a pas de commercialisation sans autorisation. Il appartient au Ministre de déterminer les périmètres des réserves naturelles

ou des réserves nationales de chasse et de définir la mise en oeuvre de la protection d'espèces.

#### **1-4 - Un autre texte fondamental adopté en 1976 est relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement**

La même année a été adoptée une loi relative aux installations classées qui «encadrent» l'implantation de certaines entreprises dangereuses pour l'environnement notamment pour la forêt et les espaces naturels méditerranéens (cas des Bouches-du-Rhône).

La loi du 19 juillet 1976 concerne la gestion de la forêt et des espaces naturels méditerranéens.

En effet, ce texte protège un certain nombre d'intérêts à savoir la «commodité», la sécurité, la salubrité publique (étude épidémiologique), l'agriculture, la conservation des sites et des monuments, la nature et l'environnement (un bilan «environnement» est exigé lorsqu'existe une substance toxique ou cancérogène).

L'environnement a une place particulière dans la mesure où il est un élément à protéger et une cause potentielle externe d'accident. A l'opposé, tout accident se produisant à l'intérieur ou autour d'une installation peut entraîner un préjudice grave pour la forêt et les espaces naturels méditerranéens (risque d'incendie, explosion, pollution des espaces marins et des plans d'eau intérieurs, pollution atmosphérique...).

Une procédure particulière s'applique permettant ainsi d'assurer la protection de la forêt et des espaces naturels méditerranéens. Il convient de rappeler que dans les Bouches-du-Rhône, la quasi-totalité des installations classées sont soumises à la directive SEVESO. Dès lors, les différentes obligations prévues : étude de dangers, étude de sûreté, P.P.I., périmètre de sécurité... sont autant de garanties accordées à la protection des espaces naturels et à la forêt, allégeant ainsi indirectement les contraintes pesant sur les gestionnaires de ces derniers.

Si ce texte apparaît de prime abord comme favorable aux gestionnaires de la forêt et des espaces naturels méditerranéens publics et privés, il convient de souligner que la préservation des droits d'antériorité menacent la forêt et les espaces naturels et contraignent les gestionnaires à adopter des mesures supplémentaires de protection en cas de proximité de telles installations. Il serait dès lors opportun de reconsidérer ces droits d'antériorité.

#### **1-5 - Les gestionnaires sont invités à consulter les particuliers et les associations. Cette consultation est soit obligatoire (enquête publique) soit facultative (référendum communal).**

En ce qui concerne l'enquête publique, la loi du 12 juillet 1983 précise que *«l'incidence des projets pour l'environnement est surtout prise en compte pour définir et étendre le champ d'application d'une enquête publique»*.

Cette incidence varie en fonction de la nature, de la consistance du projet et du caractère de la zone concernée.

L'objectif principal de la loi est de favoriser le développement et le droit à l'information des populations concernées par le projet.

Toutefois la durée de validité de l'enquête est de 5 ans ; en aucun cas, la mutabilité des zones naturelles n'est prise en considération. Dès lors, l'intérêt d'une telle enquête n'est plus fondée.

Comme cela a déjà été souligné, il y a là une «hérésie» qui révèle de la part du législateur soit une méconnaissance réelle des espaces naturels soit une hypocrisie quant à sa volonté de rendre cette consultation efficace.

Il faut rappeler que cette enquête, dans les cas qui nous intéressent à savoir la forêt et les espaces naturels est obligatoire en cas d'aménagement foncier agricole et forestier, d'aménagement foncier forestier, des défrichements visés par le code forestier (bois des particuliers, bois des collectivités locales et de certaines personnes morales), travaux, ouvrages et aménagements dans les espaces et milieux littoraux faisant l'objet d'une protection particulière...

En outre la loi prévoit que le tribunal administratif nomme un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête. Or c'est en fait un commissaire enquêteur, c'est-à-dire une seule personne qui est nommée. Il a toute latitude pour organiser l'enquête et faciliter le dialogue. Il peut organiser des auditions publiques et recourir à un expert.

En fait, tout va dépendre de la personnalité du commissaire enquêteur : soit c'est une personne dont la préoccupation est de ne pas déplaire à d'autres fonctionnaires, son rapport, son avis ne tiendront pas compte des observations éventuellement défavorables de la population et des associations soit au contraire c'est une personne pour qui la protection de l'environnement est fondamentale, qui accorde à la concertation une place importante, l'enquête publique sera alors réellement démocratique.

Pour atteindre ce but, le tribunal administratif devrait accepter de nommer une commission d'enquête tripartite composée de personnes d'«horizon professionnel différent».

L'enquête est aussi faussée par le fait que seules les associations peuvent à leurs frais se procurer les photocopies des documents (souvent très difficilement il est vrai).

Pour assurer un réel caractère démocratique à l'enquête publique, le référendum communal apparaît opportun ainsi que l'obtention de (aux frais du demandeur) copies. L'avis conforme, délicat à instaurer il est vrai, pourrait être exigé dans certains cas.

#### **1-6 - D'autres textes imposent des contraintes aux gestionnaires à savoir :**

- **La loi littoral** (1986) subordonne les activités économiques en particulier touristiques aux impératifs de protection.

Le texte vise à limiter l'urbanisation et s'impose à toutes les personnes publiques et privées et visent jusqu'aux installations de camping et de caravanning.

La confection ou la modernisation des documents d'urbanisme *«doivent tenir compte de la préservation des espaces et milieux... de la protection des espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes»* et *«des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels du rivage et des équipements qui y sont liés. Les schémas directeurs et les P.O.S. doivent prévoir «des espaces naturels».*

Toute construction est interdite à moins de 100 m à partir de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs. Toute réalisation de travaux de conservation ou de protection doit être précédée d'une enquête publique.

- **La loi Montagne** (1985) (protection des massifs : Sainte Victoire, Sainte Baume...),

- **La loi du 08/01/1993** précise que les collectivités publiques harmonisent dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace en vue, entre autres, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages.

Les directives de mise en valeur des paysages sont des instruments de l'Etat même si les collectivités en ont l'initiative et même si elles sont associées à leur élaboration. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles. (Z.P.P.A.U.).

Le P.O.S. et les autres documents doivent assurer la protection des sites et paysages et les protéger ou mettre en valeur pour des motifs esthétiques, historiques ou écologiques.

L'article L121-10 du code de l'urbanisme : *«les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'une part de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages et d'autre part, de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logement».*

Les mesures prises pour leur préservation et leur mise en valeur (R123-7 C.U.)

- **La loi sur le renforcement de la protection de l'environnement** (1995 dite loi BARNIER).

Cette dernière doit donner naissance à des plans qui au niveau de la protection de la forêt joue un rôle fondamental semblable à celui assigné à la loi de 1987 relative à la lutte contre l'incendie.....

## 2 - Le droit de l'environnement a évolué de manière plus significative en ce qui concerne les bois et les forêts

Dans ce cas-là également, le début de la prise en compte des objectifs environnementaux remonte aux années 60.

La forêt remplit 3 fonctions : fonction économique (production et vente de bois), écologique (préservation des équilibres biologiques indispensables) et sociale. Cette dernière fonction a été développée par l'intervenante précédente (Cf. G.Massena-Gourc : La «demande sociale», notion évidente ou à déchiffrer, pp 191 - 195).

L'Etat est toujours l'autorité compétente en matière de politique forestière (article L 101 du code forestier).

Je me permets de vous rappeler qu'il existe deux catégories de forêts juridiquement distinctes à savoir celle soumise au régime forestier et celle non soumise.

### 2-1- La forêt apparaît comme un patrimoine naturel collectif dont l'utilisation et la protection tendent à être uniformément réglementées quel que soit le titulaire de la propriété.

Pour la gestion de la forêt publique, le droit de l'environnement a imposé des contraintes aux gestionnaires mais il semblerait que ces contraintes ont pour fondement un impératif économique plutôt qu'une considération environnementale : des plans d'aménagement et la réglementation des coupes ont été imposés.

Pour les forêts domaniales, les bois et forêts du domaine de l'Etat sont soumis à un aménagement réglé par arrêté du Ministre de l'Agriculture (en liaison avec l'Office national des forêts - O.N.F.) qui fixe pour chaque forêt les objectifs à poursuivre et prévoit les mesures nécessaires pour les atteindre (articles L133-1 et R133-1 du code forestier). L'arrêté d'aménagement peut, dans certaines zones, interdire ou soumettre à des conditions particulières les activités susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs de l'aménagement.

Depuis 1977, cet aménagement doit prendre en considération les préoccupations environnementales.

Mais ces contraintes se traduisent par une intervention du Ministre de l'agriculture, des ingénieurs en chef de l'O.N.F., du préfet de région et en aucun du Ministre de l'environnement.

Par exemple, pour les forêts des collectivités locales et autres personnes morales soumises au régime forestier, leur aménagement est réglé par des arrêtés du préfet de région après consultation des maires et des personnes concernées.

Il doit tenir compte des orientations régionales forestières (articles L 143-1 et R143-1 du code forestier).

Il doit aussi prendre en compte l'environnement.

Tout changement de l'exploitation par rapport aux arrêtés d'aménagement fait l'objet d'une décision du Ministre de

l'Agriculture sur proposition de l'O.N.F. : une délégation aux ingénieurs de l'O.N.F. peut être consentie pour autoriser les coupes non réglées. En cas de refus d'autoriser une coupe non réglée, la collectivité propriétaire peut saisir le Ministre de l'Agriculture qui statue après avis du préfet et du Directeur général de l'O.N.F. En cas de désaccord, le Ministre statue conjointement avec le Ministre de l'intérieur.

Il convient de rappeler que l'étude d'impact n'existe pas pour les décisions d'aménagement des forêts soumises au régime forestier.

Des directives de gestion des forêts domaniales et des forêts des collectivités locales sont approuvées par le Ministre de l'agriculture.

Les ventes des coupes des forêts soumises au régime forestier sont faites par l'O.N.F. dans les mêmes conditions que les forêts domaniales et les forêts des autres collectivités.

A aucun moment, le Ministère de l'Environnement n'intervient.

En ce qui concerne la **gestion de la forêt privée**, le principe que les propriétaires privés de forêts sont responsables de l'équilibre biologique du pays a été consacré par la loi du 06/08/1963 pour l'amélioration de la production et de la structure foncière. Ils doivent satisfaire les besoins en bois du pays en reboisant en aménageant et en entretenant les forêts tout en respectant l'environnement (loi du 10/07/1976).

Les formes de gestion de la forêt privée sont très nombreuses car si le législateur a mis en place des structures interventionnistes forestières importantes (Centres régionaux de la propriété forestière), il n'a pas pour autant imposé cette réforme à tous les propriétaires. Le contenu est présenté par le propriétaire au Centre régional de la propriété forestière, le plan dont la durée est comprise entre 10 et 30 ans comprend : la définition des objectifs assignés à la forêt et le programme fixant la nature, l'assiette, la périodicité et la quotité en surface ou en volume des coupes à exploiter et des travaux nécessaires à l'entretien et à l'amélioration de la propriété.

Ce programme doit être conforme aux orientations régionales de production elle-même établies en tenant compte des orientations régionales forestières.

Les travaux nécessaires à l'établissement des plans simples de gestion peuvent bénéficier de subventions du fonds forestier national.

Pour les forêts privées gérées contractuellement par l'O.N.F., ces contrats sont conclus en vue de la conservation et de la régie des bois moyennant une redevance annuelle. La durée ne peut être inférieure à 10 ans.

Il concerne soit la conservation seule (garderie, surveillance, répression des infractions forestières) soit la régie seule (marque et estimation des coupes, récolement des coupes, étude et direction des travaux de repeuplement et d'entretien) soit les 2.

Ces forêts sont ou non soumises à l'obligation de plan simple de gestion dans les conditions ordinaires. Le proprié-

taire reste légalement responsable de la présentation du plan simple de gestion même si l'étude du plan a été confiée par contrat à l'O.N.F.

Les forêts privées peuvent être réunies en «groupements forestiers ou associations syndicales de gestion forestière».

Les groupements forestiers : ce sont des sociétés civiles régies par les articles 1832 et s. du code civil.

Leur objet est la constitution, l'amélioration, l'équipement, la conservation ou la gestion d'un ou plusieurs massifs forestiers.

Dans le cas d'une opération de reboisement déclarée obligatoire dans un secteur par l'autorité administrative les terrains privés visés peuvent faire l'objet d'apports à un groupement forestier.

La majorité des propriétaires représentant la majorité des surfaces peut imposer aux autres la constitution du groupement forestier de reboisement obligatoire.

La loi du 04/12/1985 prévoit la possibilité de constituer aussi des associations syndicales libres ou autorisées de gestion forestière et des groupements de producteurs forestiers.

## **2-2 - Le domaine le plus important concerne les forêts privées intégrées dans les périmètres d'action forestières et d'aménagement foncier agricole et forestier**

Pour mieux répartir les terres entre la forêt, les espaces agricoles, les espaces de nature et de loisirs, les espaces habités en milieu rural et assurer en même temps la préservation des milieux naturels ou des paysages remarquables, la loi du 22/05/1971 relative à l'amélioration des structures forestières a introduit une réforme d'importance considérable pour l'équilibre écologique du territoire.

Des périmètres d'actions forestières avaient été institués. Ils font expressément état de la nécessité de satisfaire les équilibres biologiques de la région prolongeant ainsi la loi du 06/08/1963 qui évoquait l'équilibre écologique du pays.

La loi du 04/12/1985 a prévu l'aménagement foncier agricole et forestier.

C'est un nouveau zonage dont l'objectif est de favoriser une meilleure répartition des terres entre d'une part les productions agricoles et d'autre part, la forêt et les espaces de nature ou de loisirs en milieu rural.

Un décret énumère les départements dans lesquels ces mesures peuvent être mises en oeuvre.

Le préfet détermine le périmètre après avis de la commission communale de réorganisation foncière et de remembrement, de la Chambre d'Agriculture et des Centres régionaux de la propriété forestière.

Une enquête publique a lieu à l'occasion de l'élaboration des plans d'aménagement, de mise en valeur et d'équipement du périmètre.

Le préfet définit des zones dans lesquelles des plantations et des semis d'essences forestières pourront être interdites ou



réglementées (subordonnées à déclaration préalable); des zones dans lesquelles seront développées par priorités les actions forestières et les mesures d'accueil en milieu rural, les zones dégradées où pourront être rendues obligatoires par décret des plantations et des semis d'essences forestières dans le but de préserver les sols, les cultures et l'équilibre biologique.

Par le plan d'aménagement et de mise en valeur qui doit comporter une analyse de l'environnement et de sa préservation, sont délimités des territoires à maintenir en nature de bois.

Ces zonages et périmètres sont reportés dans le P.O.S. depuis un décret du 15 mars 1995.

L'Etat peut provoquer la constitution de groupements forestiers en accordant des incitations financières.

A la demande du Conseil général ou avec son accord une procédure d'aménagement foncier agricole et forestier permettant comme un remembrement le regroupement de parcelles à destination agricole et de parcelles à destination forestière peut être impulsée.

Il peut être suivi de mesures d'interdiction ou de réglementations des boisements.

La loi paysage du 08/01/1993 restaure les boisements linéaires, les haies et les plantations d'alignement aussi importants pour la structuration des paysages ruraux et la préservation de la faune et de la flore que pour les activités agricoles (coupe-vent, prévention des ruissellements et de l'érosion, milieux propices à certaines cultures). Les arbres isolés, les haies ou réseaux de haies et les plantations d'alignement peuvent être classés au titre des P.O.S. comme espaces boisés classés à conserver.

Le préfet peut prononcer la protection des haies ou boisements linéaires existants ou à créer soit lorsqu'ils ont été identifiés (L 123-8 code rural) soit sur la demande du propriétaire (L 126-6 code rural).

Leur destruction doit être autorisée préalablement par le préfet.

Ces boisements et haies bénéficient des aides publiques et des exonérations fiscales.

L'Etat peut passer un contrat d'entretien avec le propriétaire ou le preneur.

### **2-3 - En ce qui concerne les défrichements, le rôle du Ministre de l'Agriculture est fondamental**

Pour les forêts soumises au régime forestier, dans les forêts de l'Etat, les coupes non prévues par un arrêté d'aménagement doivent être autorisées par une décision spéciale du Ministère de l'Agriculture, défrichements suivis d'aliénation ou d'affectation.

Pour les bois des collectivités et de certaines personnes morales, l'article L312-1 du code forestier : aucun défrichement ne peut être réalisé sans une autorisation expresse du Ministre de l'Agriculture précédée d'un rapport détaillé.

Quant aux défrichements des bois des particuliers, un régime de déclaration préalable est imposé.

Une circulaire 25/05/1978 relative à la forêt méditerranéenne : *«doivent être considérées comme végétation forestière soumise à autorisation préalable les formations végétales d'arbres et d'arbustes d'essences forestières issus de graines ou de rejets, quelque soit l'âge, dont le couvert apparent occupe ou est susceptible d'occuper à terme au moins 10% de la surface du sol (maquis, garrigues, boisées, châtaigneraies, vergers à châtaignes, suberaies, plantations d'eucalyptus...)».*

La demande d'autorisation de défrichement doit être adressée à la sous-préfecture. Elle est accompagnée de documents, notamment étude ou notice d'impact.

Toutefois, ce qui est surprenant, c'est qu'un rapport détaillé peut en tenir lieu.

L'étude d'impact, je vous le rappelle, est exigée pour les défrichements supérieurs ou égaux à 25 ha même si le coût des travaux est inférieur à 12 millions. Pour les défrichements inférieurs à 25 ha, la notice d'impact est exigée.

Le Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt (D.D.A.F.) fait procéder contradictoirement à une visite dont le procès-verbal lui permettra d'apprécier si la conservation des bois et massifs est nécessaire.

Le préfet peut délivrer l'autorisation de défricher (sauf pour les terrains incendiés depuis moins de 15 ans). Cette autorisation peut être subordonnée à la conservation sur le terrain en cause de réserves boisées ou à l'exécution de travaux de reboisement dont la durée est variable.

Les pouvoirs du préfet sont certes limités : le refus de défricher doit avoir pour motif le maintien des terres sur les montagnes et les pentes, la défense du sol contre l'érosion et l'envahissement des fleuves, rivières ou torrents, existence de sources et de cours d'eau, la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et les envahissements du sable, la défense nationale, la salubrité publique, l'équilibre biologique d'une région, la protection contre l'incendie.

### **2-4 - La lutte contre les incendies de forêts impose des contraintes aux gestionnaires**

- Dans les forêts soumises au régime forestier, la prévention des incendies des forêts publiques vise à protéger les forêts publiques des incendies qui pourraient provenir d'installations voisines et imposent donc des servitudes aux propriétaires des fonds voisins d'une forêt soumise au régime forestier

- Dans les forêts en général, le débroussaillage est un impératif.

La loi du 06/07/1992 prévoit la destruction par tous moyens des broussailles et mort sous-bois et si leur maintien en l'état est de nature à favoriser la propagation des incendies, la suppression des végétaux et sujets d'essences forestières ou autres lorsqu'ils présentent un caractère dominé, un dépérissement ou une densité excessive de peuplement ainsi que l'élagage des sujets conservés sont obligatoires.

Le préfet peut obliger les propriétaires à débroussailler

leur terrain dans un délai déterminé jusqu'à une distance maximale de 50 m portée à 100 m dans les forêts classées.

Après une exploitation forestière, les propriétaires devront nettoyer les coupes des rémanents et branchages.

L'exécution d'office des travaux est aux frais du propriétaire.

Est obligatoire le débroussaillage et le maintien en état débroussaillé d'un certain nombre de terrains énumérés et situés dans les communes où se trouvent des bois classés (L321-1) ou inclus dans des massifs protégés (L 321-6).

La commune peut y pourvoir d'office après mise en demeure du propriétaire (R.322-6-1, décret 88-1147 du 21/12/1988). Toutefois, le Maire hésitera souvent, pour des raisons électorales, à utiliser cette procédure qui risque de le priver d'une partie de ses électeurs notamment dans les communes rurales.

Un certain nombre de mesures peuvent être adoptées telles que : interdire aux propriétaires d'allumer du feu dans l'intérieur et jusqu'à une distance de 200 m des bois, forêts, plantations et reboisements, réglementer à l'égard de toute personne l'incinération des végétaux sur pied à moins de 400 m des bois, défendre de fumer sur ces mêmes terrains. (une servitude de non-pâturage est établie soit par la loi, soit par décret soit par arrêté).

Le Maire doit prendre toutes mesures utiles (jusqu'à interdiction de dépôt) lorsqu'un dépôt d'ordures ménagères présente un danger d'incendie pour les bois, forêts, maquis, landes, plantations, reboisements).

La S.N.C.F. est tenue de débroussailler une bande de 20 m à partir de la limite de l'emprise de la voie ferrée lorsqu'il s'agit de terrains en bois, forêts et landes.

- Dans les régions particulièrement exposées aux incendies de forêts, les bois peuvent faire l'objet d'un classement par arrêté préfectoral après avis favorable des conseils municipaux et du Conseil général.

En cas d'opposition, un décret après avis du Conseil d'Etat est pris. Le D.D.A.F. établit les propositions de classement.

Ce classement entraîne la mise en place d'une commission spéciale mixte (administration, élus, représentants des propriétaires forestiers) ayant un rôle consultatif pour toutes les mesures que le préfet pourra prendre et qui concerne les incendies de forêts.

Le préfet peut contraindre à se réunir en association syndicale pour l'exécution des travaux de défense contre l'incendie.

La loi du 12/07/1966 a prévu un régime particulier pour la Méditerranée : les périmètres de protection et de reconstitution forestière.

Une obligation de débroussaillage est imposée dans ces forêts classées ainsi que dans les forêts de la zone méditerranéenne (L321-6).

Dans les massifs forestiers particulièrement exposés de la région P.A.C.A., Languedoc-Roussillon, Corse, des travaux d'aménagement et d'équipement nécessaires pour prévenir les incendies de forêts peuvent être déclarés d'utilité publique et donner lieu à l'établissement d'un périmètre de protection et d'aménagement forestier (L321-6 à

L321-11 du code forestier, loi du 12/07/1966, 4/12/1985, 6/7/1992 )

Une D.U.P. et une enquête publique relatives aux travaux d'aménagement et d'équipement se déroulent selon la procédure applicable en matière d'expropriation (sous réserve du décret du 5/7/1968).

Avant l'enquête publique, une consultation préalable est organisée auprès du Conseil général, des Conseils municipaux, de la commission consultative départementale de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité et éventuellement de l'O.N.F. si des terrains soumis au régime forestier sont inclus dans le périmètre. Les propriétaires peuvent se concerter avec l'Administration 3 mois avant l'ouverture de l'enquête pour connaître leurs obligations.

Le dossier soumis à enquête publique doit obligatoirement comporter un rapport exposant la caractéristique écologique des lieux et les risques particuliers d'incendie et de dégradation des sols.

Les travaux de défense de la forêt contre l'incendie doivent désormais satisfaire aux préoccupations d'environnement définies à l'article 1 du décret du 12/10/1977.

La D.U.P. est prononcée par décret en C.E.

Des mesures sont imposées aux propriétaires : servitudes passives ou d'obligations de faire. Les travaux sont exécutés par les personnes publiques ou les propriétaires conformément à une convention passée avec l'Etat. Celle-ci détermine les travaux à faire, le délai, l'exécution, les modalités de contrôle de l'administration. L'expropriation de certains terrains est possible.

Le Ministre de l'agriculture peut, après avis des départements intéressés, imposer les cultures susceptibles d'être entreprises sur les terrains constituant des pare-feu (L321-11 du code forestier).

Une servitude de passage établie par l'Etat pour la défense contre l'incendie de 6 m au profit d'une collectivité publique, d'un groupement de collectivités ou d'une association syndicale.

Le débroussaillage de 50 m de part et d'autre de l'axe de l'emprise est imposé (le bénéficiaire peut le faire à ses frais : L321-5-2 du code forestier).

## **2-5- Les forêts de protection existent depuis une loi de 1922 modifiée à plusieurs reprises pour tenir compte des nouvelles fonctions de la forêt.**

Peuvent être classées forêt de protection « *les forêts dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables ; les bois et forêts quels que soient leurs propriétaires, situés à la périphérie des grandes agglomérations ainsi que dans les zones où leur maintien s'impose, soit pour des raisons écologiques soit pour le bien-être de la population* ».

C'est une restriction importante au droit de propriété.

La procédure à suivre est la suivante :



- Le préfet fait établir par le Directeur départemental de l'agriculture en liaison avec l'O.N.F., le Centre régional de la propriété forestière et les maires des communes intéressées une liste des bois qui pourraient être classés en forêt de protection.

- Un P.V. de reconnaissance des bois à classer est établi compte tenu des documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire existant, notamment des chartes constitutives des parcs naturels régionaux.

- Dès la notification au propriétaire de classer une forêt en forêt de protection, aucune modification ni aucune coupe ne peut être effectuée pendant 15 mois sauf autorisation spéciale (article L 411-2 du code forestier).

- Le projet est soumis à enquête publique.

Une notice explicative précise l'objet et les motifs du classement ainsi que les servitudes qui s'imposeront aux propriétaires des bois. L'avis d'ouverture de l'enquête est notifié par lettre recommandée à chacun des propriétaires concernés.

Sont consultés, le conseil municipal des communes intéressées et la commission départementale des sites siégeant en formation de protection de la nature.

La décision de classement est prise par décret en C.E. quelque soit l'avis des propriétaires, il en est de même pour toute modification de classement

Un régime forestier spécial a été mis en place.

Certaines dispositions sont applicables à toutes les forêts de protection :

- l'article 28 de la loi du 10 juillet 1976 : précise que le classement *«interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection des boisements»*.

- aucun défrichement, aucune fouille, aucune emprise d'infrastructure publique ou privée, aucun exhaussement du sol ou dépôt ne peuvent être réalisés dans une forêt de protection sauf pour les équipements indispensables à la protection des forêts sous réserve d'une notification préalable au D.D.A.F. (sauf équipements d'infrastructures ).

- le pâturage n'est toléré que dans les parties déclarées défensables. La fréquentation par le public peut être réglementée ou même interdite par le préfet. La circulation, le stationnement des véhicules et caravanes, le camping sont interdits en dehors des espaces prévus et signalés à cet effet.

- l'Etat se réserve le droit, à ses frais, d'exécuter dans les forêts de protection tous travaux jugés nécessaires à leur conservation et au maintien de l'équilibre biologique.

- des sanctions spéciales sont prévues pour la violation par les propriétaires des règles de jouissance qui leur sont imposées, elles sont poursuivies comme les infractions commises dans les forêts soumises au régime forestier.

Des dispositions ne sont applicables qu'aux forêts de protection privées :

- un règlement d'exploitation qui ressemble aux plans simples de gestion doit être approuvé par le préfet,

- il entraîne les mêmes conséquences à savoir la liberté des coupes conformes au règlement sauf demande d'autorisation spéciale,

204

- l'élaboration ne se fait pas dans un esprit de production ; il faut tenir compte des motifs précis du classement.

En contrepartie, les servitudes sont indemnisées.

Est également prévue la possibilité d'indemniser les propriétaires de forêts dans la mesure où le classement entraînerait une diminution de revenus.

Ces indemnités sont réglées par période de 5 ans par accord ou en cas de contestation par le T.A.

L'Etat peut exproprier dans les conditions de droit commun les bois classés.

Au cas où le classement prive le propriétaire d'au moins la moitié du revenu normal qu'il retire de sa forêt, il peut exiger l'acquisition de sa forêt par l'Etat.

D'autres normes imposent des obligations plus particulières aux gestionnaires des forêts et des espaces naturels méditerranéens publics et privés et constituent ce que l'on appelle le droit des pollutions (air, eau, sol) et le droit des nuisances (déchets, bruit).

La plupart de ces textes s'imposent aux documents d'urbanisme ce qui devraient limiter les pouvoirs des gestionnaires quant aux documents de prévision et assurer une meilleure gestion de la forêt et des espaces naturels.

Cette amélioration de la gestion passe par une application et une intégration systématique et rapide du droit communautaire relatif à la protection de l'environnement. A ce niveau-là, la France n'apparaît pas comme «un bon élève»

L'Union européenne prévoit notamment la protection du patrimoine forestier :

- la directive n°269-79 du 06/02/1979 instituant une action commune forestière dans certaines zones méditerranéennes de la Communauté. Il s'agit de régions sèches soumises à l'érosion et aux risques d'incendies,

- les actions forestières de boisement et de meilleure exploitation sont liées à la conservation et à l'amélioration du sol, de la faune, de la flore et du régime des eaux,

- sont concernés le Languedoc-Roussillon, Provence-Côte d'Azur, Corse, Ardèche et Drôme,

- une action énergique de surveillance des écosystèmes forestiers pour combattre et prévenir les incendies (règlement 2158-92 du 23/07/1992) institue un zonage en 3 catégories selon le degré de risques d'incendies de forêt,

- les programmes étatiques de protection de forêt doivent se conformer au règlement 1170-93 du 13/05/1993 et un système spécial d'information sur les incendies résulte du règlement 804-94 du 11/04/1994,

- quant au rôle écologique de la forêt, plusieurs textes ont été adoptés.

Une évolution du droit de l'environnement intégrant de manière contraignante ces mesures s'impose donc.

Mais les mesures, quelles qu'elles soient, ne sont efficaces que si elles sont effectivement appliquées. Aussi faut-il tenir compte pour l'environnement en général et pour la forêt et les espaces naturels méditerranéens en particulier du «poids» des lobbies, de la faiblesse des associations, de la «réserve» des administrations, de la lenteur des juridictions et d'une volonté politique «timide».

**F.A.**